Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4469**

17. Wahlperiode 20. 01. 2011

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ingrid Nestle, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/4309 –

Verhinderung von Marktmanipulationen an der Strombörse

Vorbemerkung der Fragesteller

Die „Frankfurter Allgemeine Zeitung" (FAZ) schrieb am 19. November 2010, dass der Spotmarkt für Strom seit September 2009 ohne behördliche Aufsicht ist. Und das, obwohl dort täglich die Preise für die kurzfristigen Stromlieferungen am Folgetag bestimmt werden und die European Energy Exchange AG (EEX) maßgeblich für das Strompreisniveau in Deutschland verantwortlich ist. Bedingt wurde dies durch den teilweisen „Umzug" der Börsenstruktur von Leipzig nach Paris.

Um für mehr Aufsicht und Transparenz zu sorgen, hat die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept angekündigt, eine Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas einzuführen. Seit Jahren wird eine solche Institution auch von der Monopolkommission gefordert. Diese Transparenzstelle soll beim Bundeskartellamt angesiedelt werden und laufend marktrelevante Daten erheben, sammeln und analysieren. Das soll der effektiveren Aufdeckung möglichen Fehlverhaltens bei der Preisbildung dienen. Die Monopolkommission hat bereits 2009 davor gewarnt, dass sich den Marktteilnehmern auf den Börsenmärkten für Elektrizität vielfältige Möglichkeiten zur wohlfahrtsschädigenden Ausnutzung ihrer Macht bieten (vgl. FAZ vom 19. November 2010, S. 12). Der EU-Kommissar für Energie, Günther Oettinger, hat jüngst Regeln vorgeschlagen, die die Insidergeschäfte und Manipulationen unterbinden sollen. Für die Marktüberwachung zur Feststellung möglicher Missbrauchsfälle wird die Europäische Agentur für die Zusammenarbeit der Energieregulierungsbehörden (ACER) zuständig sein.

Des Weiteren weist die Monopolkommission in ihrem Sondergutachten (Strom und Gas 2009: Energiemärkte im Spannungsfeld von Politik und Wettbewerb) darauf hin, dass die gegenwärtige Struktur des börslichen und außerbörslichen Stromgroßhandels verbesserungswürdig ist. Denn bereits 2007 führte die Europäische Kommission ein Kartellverfahren gegen den Energiekonzern E.ON mit dem Verdacht, dass E.ON Spotmarktpreise gezielt durch die Zurückhaltung von Kapazitäten manipuliert hat. Das Verfahren wurde letztendlich durch einen Vergleich eingestellt. Die Markttransparenzstelle, so die Bundesregierung im Energiekonzept, soll nun das Vertrauen der Marktteilnehmer in die Großhandelsmärkte, die Interessen der Energieverbraucher und den Wettbewerb wieder stärken.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie vom 18. Januar 2011 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

1. Unterliegt der Spotmarkt für Strom im Marktgebiet Deutschland einer staatlichen Aufsicht, und wenn nein, warum nicht?

   Wenn ja, welcher konkreten Aufsicht unterliegt dieser Markt?

Der von Leipzig nach Paris verlagerte Stromspotmarkt der EPEX Spot SE unterliegt der Aufsicht der französischen Energieaufsichtsbehörde Commission de régulation de l'énergie (CRE). Zusätzlich unterliegt die Abwicklung der dort abgeschlossenen Geschäfte unter den in § 7 Absatz 1 Satz 3 des Börsengesetzes (BörsG) genannten Voraussetzungen der Aufsicht durch die Handelsüberwachungsstelle der Strombörse EEX AG (European Energy Exchange AG). Der außerbörsliche Spotmarkt für Strom unterliegt darüber hinaus der allgemeinen kartellrechtlichen Aufsicht.

2. Was plant die Bundesregierung diesbezüglich zu unternehmen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die geplante Verordnung zur Integrität und Transparenz der Energiemärkte, deren Entwurf die Europäische Kommission kürzlich vorgelegt hat, den Stromspotmarkt einem umfassenden Regelungsregime unterwirft. Die Verordnung soll europaweit einheitlich geltende Vorschriften zu Insiderhandel und Marktmanipulation enthalten und ein europaweites Aufsichtsregime schaffen. Daneben plant die Bundesregierung auch in Deutschland Verbesserungen der behördlichen Aufsicht. Die Beobachtung der börslichen wie außerbörslichen Märkte soll die Markttransparenzstelle für den Großhandel mit Strom und Gas beim Bundeskartellamt übernehmen, die die Bundesregierung in ihrem Energiekonzept beschlossen hat.

3. Welche Position hat das Bundesministerium der Finanzen, das für die Rechts- und Fachaufsicht über die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) zuständig ist, zur Verlagerung des Spotmarktes von Leipzig nach Paris vertreten?

Die Übertragung des Spotmarktes auf die gemeinsame Tochtergesellschaft EPEX Spot SE der EEX AG und der Powernext SA stellt eine freie unternehmerische und geschäftspolitische Entscheidung der beteiligten Gesellschaften und deren Geschäftsführungen dar. Die Geschäftsführung der EEX AG wird von der zuständigen Börsenaufsichtsbehörde, dem Sächsischen Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr beaufsichtigt.

4. Welche Informationen liegen der Bundesregierung bezüglich Insidergeschäften und Marktmanipulationen an der Strombörse vor?

Die Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) hat in Zusammenarbeit mit der Handelsüberwachungsstelle der EEX AG in der Vergangenheit mehrere Analysen bezüglich möglicher Marktmanipulation an der Strombörse durchgeführt. Bis zum heutigen Zeitpunkt haben sich jedoch keine konkreten Anhaltspunkte für eine Manipulation feststellen lassen. In einem Fall lehnte die zuständige Staatsanwaltschaft Düsseldorf aufgrund eines fehlenden Anfangsverdachts die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens ab.

5. Was hat die Bundesregierung bisher unternommen, damit Insidergeschäfte an der Strombörse unterbunden werden?

An der deutschen Strombörse EEX AG in Leipzig werden Stromderivate gehandelt. Bei Stromderivaten handelt es sich um Finanzinstrumente im Sinne

des Wertpapierhandelsgesetzes (WpHG). Es gelten somit die allgemeinen Vorschriften des WpHG über das Verbot des Insidergeschäfts (§ 14 WpHG) und der Marktmanipulation (§ 20a WpHG). Ferner wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

6. Welche Untersuchungen hat die BaFin seit der Gründung der EEX im Jahr 2002 im Hinblick auf Marktmanipulation im Strommarkt durchgeführt?

   Welche Ergebnisse hatten diese Untersuchungen jeweils?

Die von der BaFin seit 2002 geprüften Sachverhalte haben keine hinreichenden Anhaltspunkte für verbotene Marktmanipulationen ergeben, die zu Strafanzeigen oder der Einleitung von Ordnungswidrigkeitverfahren hätten führen können.

7. Kann die Regierung ausschließen, dass Manipulationen im größeren Maßstab stattfinden?

   Wenn ja, wie?

   Wenn nein, welcher Schaden kann den deutschen Stromkunden daraus entstehen?

Der Bundesregierung liegen keine Informationen vor, dass Manipulationen im größeren Maßstab stattfinden. Das Bundeskartellamt ist in seiner Sektoruntersuchung betreffend die Stromerzeugungsmärkte und Stromgroßhandelsmärkte, die am 13. Januar 2011 vorgestellt wurde, zu dem Ergebnis gelangt, dass im Untersuchungszeitraum (2007 bis 2008) keine signifikante Kapazitätszurückhaltung nachweisbar war und somit keine Anhaltspunkte vorlagen, die Anlass gaben, um für den konkreten Zeitraum Missbrauchsverfahren einzuleiten. Eine noch effektivere Missbrauchsaufsicht ist durch eine zeitnahe und fortlaufende Erhebung und Analyse der relevanten Daten und Informationen möglich. Diese Aufgabe soll die von der Bundesregierung in ihrem Energiekonzept und 10-Punkte-Sofortprogramm vorgesehene Markttransparenzstelle beim Bundeskartellamt übernehmen. Sie kann auf den Erfahrungen des Bundeskartellamts aus der Sektoruntersuchung aufbauen.

8. Welcher Anteil in Prozent des Stromhandels findet außerhalb der Strombörsen in Deutschland statt, und wie sollen diese außerbörslichen Handelsaktivitäten vor Manipulationen gewahrt werden?

Im Jahr 2009 wurden über die Börse 399 TWh gehandelt, im OTC-Handel waren es 4 707 TWh und somit etwa das Zwölffache des Börsenhandels. Prozentual entsprach der börsliche Handel damit (ohne börslich geclearten OTC-Handel) 7,81 Prozent des gesamten Stromgroßhandels. Die geplante europäische Verordnung zur Integrität und Transparenz des Energiemarkts wird auch dem Schutz vor Manipulationen auf den außerbörslichen Märkten dienen.

9. Welcher Anteil in Prozent des Stromhandels findet außerhalb der Strombörsen in der EU statt?

Europaweite Zahlen über den außerbörslichen Stromhandel sind der Bundesregierung nicht bekannt.

10. Gibt es einen Interessenkonflikt, wenn der Leiter der EEX-Handelsüberwachungsstelle gleichzeitig Chefjurist der EEX AG ist?

Der Bundesregierung liegen keine näheren Informationen über die arbeitsvertraglichen Vereinbarungen zwischen der EEX AG und ihren Mitarbeitern vor. Die zuständige Börsenaufsichtsbehörde ist das Sächsische Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr.

11. Wie bewertet die Bundesregierung den Vorstoß des EU-Energiekommissars Günther Oettinger, unter der Führung der ACER eine EU-weite Marktaufsicht einzuführen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 21 und 22 verwiesen.

12. Wann wird die von der Bundesregierung angekündigte Markttransparenzstelle eingerichtet bzw. beginnt sie mit ihrer Arbeit?

Die Einrichtung der Markttransparenzstelle ist wesentlicher Bestandteil des 10-Punkte-Sofortprogramms des Energiekonzepts der Bundesregierung. Die Umsetzung soll so schnell wie möglich erfolgen.

13. Ist die Markttransparenzstelle nach Meinung der Bundesregierung hinreichend geeignet, um die weggefallene Börsenaufsicht für den Spotmarkt zu ersetzen?

Es wird auf die Antwort zu Frage 18 verwiesen.

14. Welche Aufgaben wird die Markttransparenzstelle übernehmen?

15. Welche Ziele werden mit der Markttransparenzstelle verfolgt?

16. Welche Rechte werden der Markttransparenzstelle zugestanden, und wie werden diese Rechte mit den bestehenden Aufsichtsaufgaben der BaFin in Einklang gebracht?

Die Fragen 14, 15 und 16 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung wird den Wettbewerb auf den börslichen und außerbörslichen Großhandelsmärkten für Strom und Gas und das Vertrauen in die Integrität der Märkte durch die zeitnahe Sicherung einer transparenten und ordnungsgemäßen Preisbildung stärken. Die geplante Markttransparenzstelle soll vollständige Informationen über das Marktgeschehen erhalten. Sie soll laufend relevante Erzeugungs-, Handels- und Nachfragedaten erheben, sammeln und darauf analysieren, ob Anhaltspunkte für unerlaubtes Verhalten (Verstöße gegen Wettbewerbs-, Finanzmarkt- oder Börsenrecht) bestehen. Effektive existierende Informations- und Meldesysteme werden zur Vermeidung zusätzlicher Bürokratie integriert werden. Die Zentralisierung der Marktbeobachtung bei der Markttransparenzstelle erleichtert die Aufdeckung, Verhinderung und Verfolgung von Verstößen. Die Verfolgung von Verdachtsfällen obliegt hingegen nicht der Markttransparenzstelle. Zuständig für die Untersuchung sowie die Durchsetzung von Sanktionen sind die in den Verbotsgesetzen jeweils bestimmten Aufsichtsbehörden (z. B. die BaFin). Die Markttransparenzstelle wird die zuständigen Aufsichtsbehörden informieren und ihnen die nötigen Daten zur Verfügung stellen. Das gilt für alle Aufsichtsaufgaben der Fachbehörden.

17. Drohen bei aufgedeckten Insidergeschäften und Marktmanipulationen Haftstrafen, so wie u. a. von EU-Kommissar Günther Oettinger vorgeschlagen?

Der Verstoß gegen das Verbot von Insidergeschäften (§ 14 WpHG) ist gemäß § 38 Absatz 1 WpHG strafbewehrt und kann mit Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe geahndet werden. Der Verstoß gegen das Verbot der Marktmanipulation (§ 20a WpHG) ist gemäß § 38 Absatz 2 in Verbindung mit § 39 Absatz 1 Nummer 1 und 2 sowie § 39 Absatz 2 Nummer 11 WpHG strafbewehrt und kann ebenfalls mit Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe geahndet werden.

18. Wie wird sichergestellt, dass die Einrichtung einer Markttransparenzstelle ausreicht, um Manipulationen und Insidergeschäfte zu verhindern?

Die nationalen Maßnahmen (insbesondere Einrichtung einer Markttransparenzstelle beim Bundeskartellamt) werden durch die geplante Verordnung zur Integrität und Transparenz der Energiemärkte, deren Entwurf die Europäische Kommission kürzlich vorgelegt hat, flankiert. Die Verordnung soll europaweit einheitlich geltende Vorschriften zu Insiderhandel und Marktmanipulation enthalten und ein europaweites Aufsichtsregime schaffen.

19. Welches Kriterium lag der Entscheidung zu Grunde, die Markttransparenzstelle beim Bundeskartellamt anzusiedeln?

20. Welche Alternativen bezüglich der Ansiedelung der Markttransparenzstelle wurden geprüft?

Die Fragen 19 und 20 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat eine Ansiedlung beim Bundeskartellamt, bei der Bundesnetzagentur und bei der BaFin geprüft. Den Ausschlag für die Ansiedlung der Markttransparenzstelle beim Bundeskartellamt gab der Umstand, dass es sich bei den Märkten, die von der Markttransparenzstelle auf Fehlverhalten hin überwacht werden sollen (Erzeugung und Großhandel mit Strom und Gas), um Wettbewerbsmärkte handelt. Diese Märkte unterliegen der kartell- und finanzmarktrechtlichen Aufsicht. Besonders das Bundeskartellamt hat aus seiner Fusionskontroll- und Missbrauchspraxis sowie aus der jüngst abgeschlossenen Sektoruntersuchung die erforderlichen Marktkenntnisse zu den Großhandels- und Erzeugungsmärkten für Strom und Gas. Aus der Sektoruntersuchung verfügt es zudem über spezielle datentechnische Expertise.

21. Was spricht bei der Einrichtung einer Markttransparenzstelle gegen eine europäische Lösung?

22. Wie wird die Markttransparenzstelle mit der Forderung Günther Oettingers, eine EU-weite Marktaufsicht einzuführen, in Einklang gebracht?

Die Fragen 21 und 22 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung begrüßt, dass die Europäische Kommission Insidergeschäfte und Marktmanipulation im europäischen Energiegroßhandel effektiver aufdecken und bekämpfen will. Auch eine europaweite Aufsichtsmöglichkeit ist angesichts des fortschreitenden grenzüberschreitenden Handels sinnvoll. Die geplante Markttransparenzstelle steht im Einklang mit den Zielen der von der EU-Kommission vorgeschlagenen Verordnung über die Integrität und

Transparenz des Energiemarkts und kann die noch im Aufbau befindliche europäische Aufsichtsstruktur unterstützen. Die Bundesregierung setzt sich im europäischen Gesetzgebungsverfahren deshalb dafür ein, dass schlagkräftige nationale Modelle wie die geplante Markttransparenzstelle in das europäische Aufsichtsregime integriert werden können.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333